

O NOVO ARCABOUÇO FISCAL BRASILEIRO: ALTERAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE DIREITO FINANCEIRO E PROJEÇÕES PARA 2025 A PARTIR DA ANÁLISE DO CENÁRIO ECONÔMICO DE 2024

Luís Antônio Licks Missel Machado¹

RESUMO: O presente artigo apresenta como problema de pesquisa as alterações normativas de direito financeiro brasileiras a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016, referente ao então denominado Novo Regime Fiscal, que implementou um teto de gastos públicos, e sua substituição pelo Novo Arcabouço Fiscal previsto pela Emenda Constitucional 126/2022 e instituído pela Lei Complementar nº 200/2023. O objetivo geral da pesquisa é compreender como o resultado fiscal das contas públicas de 2024 impactarão a aplicação dessa nova legislação no que diz respeito às possibilidades de gastos orçamentários no ano de 2025. E tem por objetivos específicos esclarecer os principais conceitos orçamentários tipificados na legislação. A conclusão da pesquisa é limitada ao alcance legislativo da restrição de gastos no contexto da economia brasileira entre os anos de 2024 e 2025.

Palavras-chave: Novo Arcabouço Fiscal – Resultado Primário – Economia Brasileira

ABSTRACT: This article presents as a research problem the normative changes in Brazilian financial law resulting from Constitutional Amendment No. 95/2016, referring to the then-called New Fiscal Regime, which implemented a public spending ceiling, and its replacements by the New Fiscal Framework provided for by Constitutional Amendment 126/2022 and instituted by Complementary Law No. 200/2023. The general objective of the research is to understand how the fiscal result of the public accounts of 2024 will impact the application of this new legislation with regard to the possibilities of budgetary spending in the year 2025. And its specific objectives are to clarify the main budgetary concepts typified in the legislation. The conclusion of the research is limited to the legislative scope of the spending restriction in the context of the Brazilian economy between the years 2024 and 2025.

Keywords: New Fiscal Framework – Primary Result – Brazilian Economy

¹ Professor das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. Advogado. Mestre em Economia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Doutorando em Informática na Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Email: luismachado@faccat.br

1. INTRODUÇÃO

A sustentabilidade fiscal é um dos grandes desafios das economias contemporâneas, e o Brasil, nos últimos anos, tem buscado soluções para equilibrar suas contas públicas. O Novo Arcabouço Fiscal, previsto pela Emenda Constitucional nº 126/2022 e instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, surgiu como uma alternativa ao antigo Teto de Gastos criado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelecendo uma regra flexível baseada no crescimento das despesas em relação à receita primária e o cumprimento de metas econômicas.

Conforme Machado (2018), sob a ótica econômica e contábil, o orçamento governamental é a base para a previsão das despesas públicas. Juridicamente, são as três leis orçamentárias (Orçamento Anual; Orçamento Plurianual; e Lei de Diretrizes Orçamentárias) que vão apontar quais são as receitas públicas e, especialmente, quais são as despesas públicas onde tais receitas poderão ser utilizadas. Esse cenário jurídico, econômico e contábil, compõe o que se chama de Política Fiscal do governo, que segundo Vasconcellos e Garcia (2004) é um instrumento não apenas de arrecadação governamental, mas também de controle de seus gastos.

O problema de pesquisa abordado no presente artigo diz respeito à compreensão dessas alterações normativas de direito financeiro no Brasil. Basicamente, o que a alteração legislativa buscou implementar foi uma alteração de critérios para serem aplicados nas normas de orçamento público, substituindo o critério de congelamento nominal dos gastos estatais, que a cada ano poderiam ser corrigidos apenas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA² pesquisado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por uma regra fiscal baseada no crescimento da despesa

² <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>

primária vinculado à receita primária, o que, em tese, voltou a permitir que as despesas públicas cresçam além da inflação verificada na economia nacional.

Para um melhor esclarecimento do alcance normativo do Novo Arcabouço Fiscal, portanto, se faz necessário compreender alguns conceitos de direito financeiro e de orçamento público, a fim de efetivamente mensurar quais os impactos dessa alteração legislativa para a economia nacional. E nesse sentido, uma vez que o ano de 2024 foi o primeiro ano de exercício financeiro alcançado pela nova legislação, é possível analisar e considerar os seus efeitos aplicáveis para o ano orçamentário de 2025 no que diz respeito às despesas públicas permitidas.

2. O CONTEXTO DO REVOGADO REGIME FISCAL DO TETO DE GASTOS DA EC Nº 95/2016

Conforme Pascoal (2019), a partir de 2014 o Brasil passou a vivenciar um novo ciclo de crise econômica e fiscal, marcado especialmente pelo desequilíbrio das contas públicas. Como tentativa de ao menos conter esse ciclo, foi votada e aprovada a PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, e posteriormente no Senado com o nº 55/2016, passando a integrar a Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Nesse cenário de crise o objetivo da EC nº 95/2016 foi de estabelecer um freio, ou um teto, para as despesas orçamentárias, dentre outras, com folha salarial de servidores públicos federais do Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário durante vinte anos (art. 107 do ADCT). Esse limite constitucional foi denominado de Novo Regime Fiscal, que estabeleceu naquele ano também exceções à regra de estipulação de teto orçamentário, como foi o caso das despesas com saúde pública e educação.

O referido teto de despesas, segundo Machado (2018), se deu através da fixação de um congelamento orçamentário nominal, possibilitando que a cada ano se efetuasse despesas limitadas a tão somente o mesmo valor do ano fiscal anterior, corrigido pelo índice inflacionário do IPCA. Ou seja, não permitiu um aumento real dessas despesas a contar de 2018, apenas um aumento nominal.

Todavia, esse teto de gastos alcançou inclusive aquelas ditas despesas primárias, que de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor

Público (MCASP) são aquelas necessárias para a manutenção dos serviços públicos, excluindo-se os gastos com juros e encargos da dívida (STN, 2022). Embora tenha sido um marco importante para o ajuste fiscal, o modelo mostrou-se rígido em momentos de crise econômica, reduzindo a capacidade de investimento público e prejudicando a prestação de serviços essenciais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2022).

Sendo assim, antes mesmo de completar os dez anos de vigência, cujo marco temporal já vinha previsto no art. 108 do ADCT/CF para que fosse proposto um novo método de correção para os gastos públicos dos três Poderes, veio a EC nº 126/2022, que permitiu uma nova legislação sobre a política de gastos públicos, via Lei Complementar, e que de fato veio a ser publicada para revogar a sistemática de controle do chamado Teto de Gastos.

3. O NOVO ARCABOUÇO FISCAL INSTITUÍDO PELA LC Nº 200/2023

Com a vigência da Lei Complementar nº 200/2023, que revogou as disposições do comentado Teto de Gastos, o limite do valor das despesas públicas da União passou a ser baseado na variação real da receita primária, e não mais à inflação verificada entre o ano anterior à execução orçamentária. Esse novo modelo de controle de gastos foi denominado de Novo Arcabouço Fiscal, onde a legislação permitiu ajustes automáticos em momentos de crise, enquanto a legislação revogada era mais rígida, numa tentativa de encontrar maior equilíbrio entre controle fiscal e crescimento econômico, promovendo a sustentabilidade das contas públicas sem sacrificar investimentos estratégicos.

Um ponto principal para a compreensão do Novo Arcabouço Fiscal é que ele prevê a possibilidade de crescimento das despesas primárias previstas no art. 3º da LC nº 200/2023³, segundo o art. 5º, incs. I e II, combinados com os §§ 1º, 2º, 3º e 4º do mesmo diploma legal:

³Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

Art. 5º A variação real dos limites de despesa primária de que trata o art. 3º desta Lei Complementar será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária, apurada na forma do § 2º deste artigo, às seguintes proporções:

I - 70% (setenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; ou

II - 50% (cinquenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual não tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º O crescimento real dos limites da despesa primária, nos casos previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo, não será inferior a 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

§ 2º Para os fins do disposto neste artigo, será considerada a receita, na forma a ser regulamentada em ato do Ministro de Estado da Fazenda, resultante da receita primária total do Governo Central, deduzidos os seguintes itens:

I – receitas primárias de concessões e permissões;

II – receitas primárias de dividendos e participações;

III - receitas primárias de exploração de recursos naturais;

IV - receitas primárias de que trata o parágrafo único do art. 121 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

V - receitas de programas especiais de recuperação fiscal, destinados a promover a regularização de créditos perante a União, criados a partir da publicação desta Lei Complementar; e

VI - transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias, descontadas as decorrentes das receitas de que tratam os incisos I a V deste parágrafo.

§ 3º Será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, da meta estabelecida para o respectivo exercício, em valores nominais.

§ 4º A variação real da receita a que se refere o § 2º deste artigo considerará os valores acumulados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, descontados da variação acumulada do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurada no mesmo período.

Essa previsão do art. 5º, de forma resumida, estabelece um vínculo entre o cumprimento das metas fiscais e a capacidade do governo de aumentar os limites de suas despesas primárias. Em outras palavras, se a meta de resultado primário do ano anterior for cumprida, considerando a tolerância prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o crescimento das despesas primárias será de até 70% da variação real da receita primária. Dentro dessa trilha de 70% da variação da receita, haverá um limite superior e um piso para a oscilação da despesa. Em momentos de maior crescimento da economia, a despesa não poderá crescer mais de 2,5% ao ano acima da inflação. Em momentos de contração econômica, o gasto não poderá crescer menos que 0,6% ao ano

acima da inflação (BRASIL, 2023). E se a meta de resultado primário não for cumprida, o crescimento será de 50% da variação real da receita primária.

A possibilidade de aumento de despesas, portanto, é dependente de duas variáveis, um incremento nas receitas primárias da União, e o cumprimento da meta de resultado primário.

Considera-se que a meta foi cumprida se o resultado primário do Governo Central, apurado pelo Banco Central, for superior ao limite inferior da faixa de tolerância definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Resultado primário é a diferença entre a receita primária e a despesa primária, sendo que quando o resultado é positivo, há superávit primário, e quando negativo, se está diante de déficit primário (ARAÚJO, 2019).

A variação real da receita será calculada com base nos valores acumulados nos 12 meses até junho do ano anterior, descontada a variação do IPCA ou outro índice substituto, e há de se considerar, ainda, que o aumento das despesas não poderá ser inferior a 0,6% ao ano nem superior a 2,5% ao ano.

Em breve análise do referido dispositivo legal pode-se dizer como deve ser calculada a variação real da despesa primária, quer dizer, as despesas do governo que não envolvem pagamento de juros da dívida, com base na variação da receita primária. A variação real dos limites de despesa primária deve ser ajustada conforme o cumprimento ou não das metas fiscais, ou seja, a meta de resultado primário do ano anterior.

Assim, o crescimento das despesas públicas acompanha parcialmente a evolução da receita, promovendo maior controle fiscal (TESOURO NACIONAL, 2025). Caso o governo não alcance a meta de resultado primário, é prevista a aplicação de gatilhos fiscais que limitam determinadas despesas, sendo que, segundo o disposto no artigo 4º da Lei nº 14.791, de 2024, a meta de déficit primário para o ano de 2024 foi fixada em 0% do PIB (BRASIL, 2024).

Para o caso de descumprimento da meta do resultado primário, a LC nº 200/2023 prevê medidas de ajustes fiscais, apresentadas no art. 6º:

Art. 6º Caso o resultado primário do Governo Central apurado, relativo ao exercício anterior, seja menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo da aplicação da redução do limite nos termos do inciso II do *caput* do art. 5º desta Lei Complementar e de outras medidas, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fundamento

no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal, as vedações previstas nos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da Constituição Federal.

§ 1º Caso o resultado de que trata o *caput* deste artigo seja, pelo segundo ano consecutivo, menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, aplicam-se, imediatamente, enquanto perdurar o descumprimento, as vedações previstas nos incisos I a X do art. 167-A da Constituição Federal.

§ 2º Nas hipóteses deste artigo, o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional acompanhada de projeto de lei complementar que proponha a suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas neste artigo, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para compensar a diferença havida entre o resultado primário apurado de que trata o *caput* deste artigo e o limite inferior do intervalo de tolerância.

§ 3º Na aplicação das medidas de ajuste fiscal de que trata este artigo, a vedação prevista no inciso VIII do *caput* do art. 167-A da Constituição Federal não se aplica aos reajustes do salário mínimo decorrentes das diretrizes instituídas em lei de valorização do salário mínimo.

O ano de 2024 foi o primeiro ano sob a vigência do Novo Arcabouço Fiscal, sendo que o Tesouro Nacional calculou, até o momento, que o déficit primário em 2024 chegou em R\$ 11 bilhões, o que corresponde a 0,09% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2024 (BRASIL, 2025). Esse resultado é considerado dentro das variações de limite de tolerância da Lei Complementar nº 101/200, previstas no art. 4, §5º, inc. IV:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também: (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

(...)

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

Sendo assim, as despesas públicas primárias poderão aumentar em até 70% para o exercício de 2025, ficando dependente, contudo, à variação da receita primária prevista para esse exercício. Cabe ainda referir que a partir do exercício fiscal de 2025 há um dispositivo específico na LC nº 200/2003, previsto no art. 6º - A:

Art. 6º-A. Em caso de apuração de déficit primário do Governo Central, nos termos do § 4º do art. 2º desta Lei Complementar, a partir do exercício de 2025, ficam vedadas, no exercício subsequente ao da apuração, e até a constatação de superávit primário anual: (Incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024)

I - a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária; e (Incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024)

II - até 2030, no projeto de lei orçamentária anual e na lei orçamentária anual, a programação de crescimento anual real do montante da despesa de pessoal e de encargos com pessoal de cada um dos Poderes ou órgãos autônomos acima do índice inferior de que trata o § 1º do art. 5º desta Lei Complementar, excluídos os montantes concedidos por força de sentença judicial. (Incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024)

Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo federal a não aplicar as vedações de que trata o *caput* deste artigo na hipótese de ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024)

Ou seja, a partir do corrente ano de 2025, a LC nº 200/2003 exige superávit para que seja possível o crescimento das despesas primárias. E isso significa uma redução de gastos estatais, combinada com um aumento de receitas públicas, possivelmente a partir de um aquecimento da economia nacional ou de um aumento de carga tributária.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Complementar nº 200/2023 representa uma alteração importante na política fiscal brasileira, mudando a sistemática de controle de despesas baseada em uma impossibilidade de gastos estatais além da inflação verificada durante o exercício orçamentário anterior, para um regime mais flexível, porém muito mais complexo e dependente das condições econômicas do país.

Um fator positivo que pode ser apontado em relação a essa nova sistemática é a vinculação do crescimento das despesas ao desempenho das receitas, o que denota a intensão de garantir sustentabilidade para as finanças públicas.

Todavia, por se tratar de uma legislação recente, a sua validação prática para uma aplicação adequada das regras dependente do cumprimento de metas de resultado primário ainda é uma incógnita. Embora a economia brasileira em 2024 não tenha alcançado plenamente a meta de resultado primário, a aparente proximidade com o valor projetado evita a necessidade de medidas restritivas adicionais em 2025, reforçando a importância de monitoramento contínuo das contas públicas (TESOURO NACIONAL, 2025).

Para o exercício orçamentário em curso de 2025 a legislação em vigor exige superávit primário, o que será essencial para consolidar a estabilidade fiscal no longo prazo. Nesse sentido, diante das pressões por maiores gastos públicos em um ambiente de crescimento econômico incerto, e onde ainda não se tem a concretização dos efeitos da reforma do sistema tributário sobre o desempenho da economia nacional, é possível dizer que será em 2026 o principal teste prático da alteração legislativa sobre o controle de gastos para a busca de superávit primário.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, João. *Gestão Fiscal no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 2023**. Institui o Novo Arcabouço Fiscal. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.791, de 2 de janeiro de 2024**. Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024. Diário Oficial da União, Brasília, 2 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14791.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Projeto de Orçamento de 2025**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/projeto-de-orcamento-para-2025-une-responsabilidade-fiscal-e-social-e-consolidacao-compromisso-com-o-arcabouco-e-a-meta-zero>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Entenda as regras do Novo Arcabouço Fiscal**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-08/entenda-regras-do-novo-arcabouco-fiscal>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Governo Central conclui 2024 com déficit primário de R\$ 11 bilhões, cumprindo a meta fiscal**. Tesouro Nacional, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/governo-central-conclui-2024-com-deficit-primario-de-r-11-bilhoes-cumprindo-a-meta-fiscal>. Acesso em: 12 fev. 2025.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Produto Interno Bruto (PIB). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 12 fev. 2025.

MACHADO, Luís Antônio Licks Missel. Novo regime fiscal constitucional e orçamento para despesas com saúde pública e desenvolvimento do ensino. *Blog Luís Antônio Licks Missel Machado*, 24 out. 2018. Disponível em: <https://luisantoniolicks.wordpress.com/2018/10/24/novo-regime-fiscal-constitucional-e-orcamento-para-despesas-com-saude-publica-e-desenvolvimento-do-ensino/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: 9ª edição**. Brasília: STN, 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2025.

TESOURO NACIONAL. *Relatório Anual de Resultados Fiscais 2024*. Brasília: Ministério da Economia, 2025.

PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*. 10. ed. São Paulo: Método, 2019.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.